



理 事 会

第 346 届会议，2022 年 10 月至 11 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2022 年 10 月 14 日

原文：英文

第十四项议程

关于从国际劳工组织权责的角度看俄罗斯联邦入侵乌克兰之决议的相关进展情况的报告

▶ 导言

1. 理事会在第 344 届会议(2022 年 3 月)上，通过了一项从国际劳工组织(劳工组织)权责的角度看俄罗斯联邦入侵乌克兰的决议。¹ 该决议要求劳工组织向乌克兰的三方成员提供一切可能的援助。决议还要求劳工局与三方成员合作制定计划，支持那些逃离乌克兰的民众。此外，决议还决定，除人道主义援助外，暂停劳工组织向俄罗斯联邦提供的技术合作援助，并暂停邀请俄罗斯联邦参加由理事会酌情决定其组成的专家会议、大会和研讨会。
2. 在向理事会第 345 届会议(2022 年 6 月)提交了关于该决议执行情况的第一份报告之后，² 理事会要求总干事就劳工组织体面劳动技术支持工作组和东欧中亚国家局(莫斯科体面劳动工作队/国家局)可能的迁离拟定详细的备选方案，包括预算信息，以便在第 346 届会议上作出决定，作为探索保障向该区域所有其他国家提供技术合作或援助的备选方案工作的一部分。³ 作为该项决定的内容之一，理事会重申了最初决议的诉求，要求总干事继续关注乌克兰的局势，并提交一份关于该决议落实情况的报告，供第 346 届会议(2022 年 10 月至 11 月)审议。本报告正是对理事会

¹ 理事会文件 GB.344/Resolution。

² 理事会文件 GB.345/INS/5/3。

³ 理事会文件 GB.345/PV/Draft，第 189 段。

决定的回应，概述了乌克兰、邻国和全球的事态发展及其对劳动世界的影响。此外，报告还着重介绍了劳工局采取的行动以及为落实该决议应当考虑的备选方案。

► 总的事态发展

3. 俄罗斯对乌克兰的军事入侵始于 2022 年 2 月 24 日，迄今已持续 8 个月。虽然最初的袭击覆盖了包括首都基辅在内的全国大部分地区，但实际作战主要转移到了乌克兰南部和东部地区。尽管如此，由于全国各地经常遭到导弹袭击，基础设施普遍遭到破坏而造成恐惧气氛，持续影响乌克兰人民的社会和经济生活。由于情况的不断变化，难民潮已开始减弱。根据联合国难民事务高级专员办事处的数据，截至 2022 年 9 月底，欧洲各地登记在册的乌克兰难民超过 740 万人。估计还有 710 万人成为境内流离失所者。⁴
4. 2022 年 6 月 23 日，欧洲联盟(欧盟)理事会核可了欧盟委员会的意见，给予乌克兰和摩尔多瓦共和国欧盟候选国的地位，开启了正式入盟谈判进程，预计将于 2023 年启动。⁵ 随后，欧盟委员会主席于 9 月宣布，将为乌克兰进入欧盟单一市场提供便利。2022 年 7 月初，瑞士与乌克兰在瑞士卢加诺联合举办了乌克兰复苏国际会议。58 个国际代表团出席了这次会议，其中包括各国政府和国际组织的代表。会议提供了一个平台，使大约 40 个国家在向乌克兰提供协调一致的政治、财政和重建支持方面保持合作和政治承诺，以启动恢复和重建进程，并确立恢复和重建进程应遵循的原则。⁶
5. 会上，乌克兰政府还提出了一项以复原力、恢复、现代化和增长为重点的《国家恢复计划》。⁷ 该计划强调了乌克兰融入欧盟以及进入欧盟和七国集团市场的雄心；建议创建一个有利于工商业的环境；呼吁对人力资本进行投资；并提出了确保宏观经济稳定和国家安全的计划。已经开始关于乌克兰恢复计划细节的讨论，但迄今为止，社会伙伴的参与有限。与联合国系统在重建进程中的作用、促进就业、工人权利和社会对话等有关的问题，仍然处于会议讨论的边缘。
6. 会议期间，欧盟委员会主席宣布，建立一个“重建乌克兰”平台，欧盟委员会将与乌克兰政府一道监督该平台。该平台将负责批准乌克兰起草和实施的 rebuilding 计划，并将得到欧盟行政能力的支持和技术援助。为了支持重建计划，欧盟委员会提议设立重建乌克兰基金，作为欧盟通过赠款和贷款相结合的方式提供支持的主要法律工具。⁸
7. 在编写本报告时，参与支持乌克兰的会员国已筹集了大量财政资源，主要以宏观金融援助、预算支持、紧急援助、危机应对和人道主义援助的形式，支持乌克兰的经济、社会和金融复原

⁴ 难民署，业务数据门户——“乌克兰的难民状况”，截至 2022 年 9 月 29 日。

⁵ 欧盟委员会，“关于乌克兰申请加入欧盟的委员会意见”，2022 年 6 月。

⁶ Ukraine Recovery Conference，conference-materials 和《卢加诺宣言和原则》。

⁷ 《国家恢复计划》，2022 年 7 月。

⁸ 欧盟委员会，乌克兰：欧盟委员会提出了欧盟为解决乌克兰的资金缺口和长期重建而作出的即时反应计划，2022 年 5 月。

力。⁹ 成员国和国际金融机构支付和认捐的资金总额估计为 436 亿美元。¹⁰ 这包括世界银行在 2022 年 6 月和 8 月批准的额外紧急资金，目前总额为 130 亿美元，其中约一半已在 2022 年 7 月底前支付。大部分资金由赠款组成，用于维持提供基本服务，包括社会福利和养老金。世界银行高级官员在发言中强调，在乌克兰准备实现可持续重建之际，需要更加关注改革、透明度和治理问题。¹¹

8. 7 月 22 日，达成了一项得到联合国支持的协议，以促进乌克兰粮食的出口。¹² “黑海谷物倡议”旨在方便从奥德萨、切尔诺莫尔斯克和尤日内港出口谷物和相关食品以及包括氨水在内的化肥的安全航运。此倡议由联合协调中心推动，其于 2022 年 7 月 27 日在伊斯坦布尔成立，成员包括乌克兰、俄罗斯联邦、土耳其和联合国的代表。联合国贸易和发展会议(贸发会议)的初步评估表明，该倡议已经帮助降低了谷物、杂粮和油类的价格。¹³ 此外，劳工组织注意到周围军事冲突的严重情况，动员社会伙伴和参与该倡议的其他联合国机构确保考虑到工人的权利，包括为船只配备足够的人员，规定休息时间和遵守职业安全和卫生标准。此外，乌克兰政府最近通过了一些程序性规定，准许某些海员免服兵役，其中包括但不限于参与“黑海谷物倡议”的海员和目前在国际水域航行的其他海员。
9. 人们也越来越担心被占领的扎波罗热核电站工人的安全。尽管目前所有核电站反应堆都已关闭，但国际原子能机构(原子能机构)在 2022 年 9 月 6 日发布的报告中警告称，核电站的安全性和完整性仍面临重大风险。这些关切主要是由于核燃料储存设施和为冷却反应堆提供所需电力的输电线继续遭到炮击。¹⁴ 此外，从劳工组织的角度来看，人们对工作条件和工人安全不断恶化感到担忧，主要是因为辐射照射可能增加，这就需要不断进行现场和场外监测，并采取应急准备措施，原子能机构的报告也承认了这一点。¹⁵ 这些警报也已由全球产业工会联合会及其下属工会国际核工业工人工会网络发出。此外，乌克兰工作人员继续在该设施工作。¹⁶ 然而，在编写本报告时，尚不清楚这一工作是否是自愿的，没有受到强迫，这引起了人们对可能发生强迫劳动的更多关切。¹⁷
10. 9 月 22 日，联合国安全理事会举行了一次由外交部长参加的高级别会议。辩论的重点是对乌克兰冲突期间可能犯下的战争罪追究法律责任，古特雷斯秘书长和其他人提到需要与国际刑事法院充分合作。多名与会者还对核战争幽灵的隐现以及通过强制举行全民公投决定俄罗斯联邦吞

⁹ 文件于 2022 年 9 月 29 日定稿。如果在此日期之后出现重大事态发展，劳工局将向理事会口头通报最新情况。

¹⁰ 数据来源于 Arianna Antezza 等人，“支持乌克兰跟踪器：哪些国家帮助乌克兰和如何帮助？”，Kiel，工作文件，第 2218 号，2022 年 8 月 18 日。

¹¹ 世界银行，2022 年 8 月 8 日，新闻稿。

¹² 《乌克兰港口粮食和食品安全运输倡议》，2022 年 7 月。

¹³ 贸发会议，“‘黑海谷物倡议’有助于稳定全球粮食市场”，2022 年 9 月 12 日。

¹⁴ 原子能机构。《乌克兰的核安全、核安保和核保障》，总干事的第二次简要报告，2022 年 4 月 28 日至 9 月 5 日。

¹⁵ 俄罗斯联邦和乌克兰分别于 1967 年 9 月 22 日和 1968 年 6 月 19 日批准了《1960 年辐射防护公约》(第 115 号)。

¹⁶ 在俄罗斯联邦 2 月 24 日入侵之前，该核电站有 1.1 万名工作人员。乌克兰当局以安全考虑为由，没有透露目前的工人人数。

¹⁷ 俄罗斯联邦和乌克兰批准了所有八项基本公约。

并乌克兰领土和通过部分动员俄罗斯公民入伍使核战争进一步升级表示关切。¹⁸ 9月23日，乌克兰问题独立国际调查委员会主席在人权理事会第五十一届会议上通报的最新情况证实，已找到有关犯下战争罪的证据。¹⁹ 被指控的罪行包括使用集束弹药、不分青红皂白地攻击平民和军事人员、大量处决以及使用性暴力和基于社会性别的暴力。

▶ 危机的全球影响

11. 针对乌克兰的敌对行动开始八个多月以来，冲突造成的可怕和直接的人员代价正在增加，包括生命损失、流离失所、家庭分离、失去工作和收入，进一步限制了低收入家庭获得基本保健和教育服务的机会，并加剧了脆弱性和不平等。这场冲突无疑正在危及可持续发展目标，特别是减少贫困和不平等目标的实现。与此同时，冲突正在加剧业已存在的性别和社会经济不平等，并可能逆转在性别平等方面取得的进展。
12. 就在若干中等偏低收入国家开始从新冠疫情中恢复之际，乌克兰冲突的爆发，改变了移民和汇款的全球格局。据世界银行估计，2022年乌克兰收到的汇款预计将增长20%以上。²⁰ 与此同时，由于在俄罗斯联邦工作的劳务移民人数众多，预计向许多中亚国家的个人汇款将大幅下降。
13. 最初对全球粮食危机的担忧正在逐渐减弱，部分原因是在发起“黑海谷物倡议”之后，乌克兰恢复了谷物出口。²¹ 八月份，联合国粮食及农业组织(粮农组织)的粮食价格指数连续第五个月回落，但总体价格仍比2021年8月水平高出近8%。²² 然而，世界粮食计划署预测，面临粮食无保障高风险的人口数将增加到3.45亿人。²³ 能源价格仍然居高不下，尽管石油和天然气之间以及各区域之间存在巨大差异。特别是欧洲，由于更多依赖俄罗斯联邦的供应，天然气价格暴涨。自冲突开始以来，金融市场已有所稳定。然而，也有相当大的阻力，因为各国中央银行正试图控制高通胀，而冲突的影响通过迅速提高利率进一步加剧了高通胀，预计它将阻碍增长，甚至可能使世界经济陷入衰退。根据世界银行的说法，“预期的经济放缓幅度极不寻常：预计2021-2023年全球增长的路径将是自1970年以来全球经济衰退初步反弹后最大幅度的增长下滑”。²⁴ 低收入国家受到的影响尤其严重，由于主要以美元交易的燃料、粮食和化肥价格上涨，冲突推高了贸易赤字，增加了主权债务负担。²⁵ 持续通胀和经济放缓的叠加，可能会延长联合国所称的“生活成本危机”，²⁶ 预计将导致劳动力市场进一步紧张。为了制定适当的应对措施，

¹⁸ 联合国，2022年9月22日，[新闻稿](#)。

¹⁹ Erik Møse，“[乌克兰问题独立国际调查委员会主席在人权理事会第五十一届会议上的最新情况通报](#)”，2022年9月23日。

²⁰ 世界银行，2022年5月11日，[新闻稿](#)。

²¹ 联合国，“[乌克兰战争对全球粮食、能源和金融系统的影响](#)”，第1号简报，2022年4月13日。

²² 粮农组织，[世界粮食形势](#)。

²³ 粮食署，《[粮食署全球业务应急计划：最新情况第5号](#)》，2022年6月。

²⁴ Guénette, J. D.等人，《[全球经济衰退迫在眉睫吗？](#)》，世界银行集团，2022年9月。

²⁵ 联合国全球粮食、能源和金融危机应对小组，《[乌克兰战争的全球影响：能源危机](#)》，第3号简报，2022年8月。

²⁶ 联合国全球危机应对小组，“[乌克兰战争的全球影响：数十亿人面临着一代人以来最严重的生活成本危机](#)”，第2号简报，2022年6月8日。

并强调就业在缓解生活成本危机方面的核心作用，劳工组织一直是联合国全球粮食、能源和金融危机应对小组工作的积极伙伴。²⁷

► 对乌克兰的就业、民生和企业的影响

14. 敌对行动对乌克兰经济的影响是可怕的。乌克兰国家银行预计，2022 年经济产出将损失 33.4%。据估计，冲突已经造成至少 1145 亿美元的损失，重建费用估计约为 1,980 亿美元。造成的损失中约 72%(829 亿美元)是住宅建筑和公共基础设施，但企业至少也遭受了 97 亿美元的有形资产损失，农业部门则遭受了 43 亿美元的损失。²⁸ 激烈的武装冲突、安全风险、人口大规模外流、高通货膨胀、供应链瓶颈以及公共基础设施和生产场所遭到破坏，正在对就业造成重大影响。即使在冲突发生八个月之后，也不可能准确估计出乌克兰因冲突而损失的就业人数。劳工组织估计，2022 年期间，就业人数将比前一年减少 15.5%，相当于敌对行动期间失去 240 万个工作岗位。²⁹
15. 这并不否定劳工组织先前的预测，但意味着冲突刚开始时就业损失要高得多，而随着乌克兰部分地区从俄罗斯军队手中解放出来，一些工人重获就业。³⁰ 一些指标，如职位空缺的增加和目前不营业的公司数量的减少，都表明了这种改善。³¹ 然而，就业增长可能主要出现在生产率较低和工资较低的活动中。尽管情况有所改善，但求职者人数仍大大超过空缺人数，这给工资带来了下行压力。复苏的步伐可能是缓慢的，而且非常脆弱。这一点，加上冲突期间人口大幅度下降(由于难民外流)，将导致就业在中期内，至少在冲突期间，仍远低于入侵前的水平。
16. 劳工组织估计，约有 160 万乌克兰难民在逃离侵略之前在乌克兰就业，占该国劳动力总数的 10.2%。在乌克兰，难民外流造成的就业损失在各职业群体中分布不均。在入侵之前，目前难民从事的主要职业包括：办事员、服务和销售人员、专业人员和辅助专业人员。在经济活动方面，约 16%的乌克兰难民在逃离前从事教育工作，另有 7%从事卫生和社会服务工作。³² 难民外流可能对乌克兰这些行业和职业的劳动力产生重大影响。
17. 越来越多的企业已重启运营，但各地区、各行业之间仍存在巨大差异，许多企业不得不对投资、基础设施和员工的损失，以及预计将达到 30%的年通胀率。根据乌克兰国家银行的数据，企业关闭率从 3 月份最初的 42%下降到 7 月份的 16%，但接受调查的企业中有一半以上以冲突

²⁷ 联合国全球危机应对小组是由秘书长设立的，旨在帮助决策者调动解决方案，制定战略，帮助各国应对粮食、能源和金融方面相互关联的危机。劳工组织总干事是该小组指导委员会的成员。

²⁸ 这些估计数是由基辅经济学院与不同政府机构合作定期编制的，无法独立核实。详情可查阅[基辅经济学院网站](#)。

²⁹ 详情见即将出版的劳工组织《监测报告》第 10 版。这是核心估计数，按 95%的置信系数，损失的预测区间很宽，从 8.2%到 22.7%不等。

³⁰ 劳工组织简报，《乌克兰危机对劳动世界的影响：初步评估》，2022 年 5 月 11 日。

³¹ 乌克兰国家银行，《按月宏观经济和货币评论》，2022 年 9 月。

³² 难民署，《生活停滞：乌克兰难民的打算和看法》，区域意图报告第 2 号，2022 年 9 月。

前生产能力的 60%或更低的水平运营。虽然“黑海粮食倡议”有助于促进出口，但由于收成较低和播种季节上遇到的持续挑战，预计农业部门将维持更低的生产水平。

18. 总而言之，失业和工资下降给家庭带来了入不敷出的压力。收入减少和工作机会有限，被认为是乌克兰人最关注的两个问题，大约一半的受访者表示，他们的工资大幅度缩水。³³

► 对劳工组织乌克兰三方成员的影响

A. 乌克兰政府

19. 在本文件所涉期间，乌克兰与劳工组织对话的主要政府部门，即经济部和社会政策部的情况没有发生重大变化。它们仍在活动和运行。政府继续为所有因冲突而失去工作或不得不停止或搬迁企业的工人和企业家实施大规模的收入支持计划。养老金和其他社会福利都按时发放。由于公共资源日益枯竭，国民经济越来越依赖国际社会的预算支持，估计每月约为 50 亿美元。
20. 近年来，国家就业服务局一直是劳工组织的主要合作伙伴，推出了若干项合作举措，包括在设计包容性劳动力市场方面的联合工作。这个拥有 500 多个办事处和 9,000 名工作人员的大型公共机构，正因冲突而经历重大转变。为了应对经济活跃人口大规模流离失所的情况，国家就业服务局在全国范围内发起了失业救济金在线申请。根据对申请人在不同注册管理机构中的个人资料进行的数字分析发放救济金。失业救济金的数字化及其与其他社会服务的整合，可能导致全国各地国家就业服务办事处的关闭或重新定位。在目前情况下提供的其他新的服务包括：为从战区迁出的企业提供就业机会匹配，以及为支持初创企业提供赠款。应经济部的请求，劳工组织就改革就业服务所需的法律改革提供咨询，并支持国家就业服务局实现就业服务数字化、提供职业咨询，特别是为退伍军人等弱势群体提供职业咨询，以及开展创业培训。国家就业服务局改革的情况表明，对乌克兰的支持需要包括同时提供人道主义、预算和发展方面的援助，而不是采取分阶段的办法，在较晚阶段才着手提供发展援助。
21. 劳工组织在乌克兰的另一个重要政府伙伴是国家劳动局。根据戒严法，劳动监察员的任务是有限的。劳工组织支持劳动监察局调整服务，以应对乌克兰入侵造成的紧急情况。200 名劳动监察员接受了提供社会心理急救的培训。国家劳动局发起了一场打击难民和境内流离失所者遭受人口贩运和劳动剥削风险的运动。到目前为止，该运动已接触了约 40 万人。新的网上服务为雇主和工人提供关于工作合同和公司及工人外迁的法律咨询。此外，还核准了 26 万美元的额外资金，用于收集当前危机局势下劳动力市场和社会保护需求方面的更多数据，并最终确定了技术和职业教育与培训的电子学习平台。

³³ 乌克兰国家银行，《按月宏观经济和货币评论》。

B. 乌克兰工会组织和雇主组织

22. 工会——两个主要的工会联合会：乌克兰工会联合会(FPU)和乌克兰自由工会联合会(KVPU)——和三个主要的雇主组织——乌克兰雇主联合会(FEU)、乌克兰雇主联合会(CEU)和乌克兰雇主组织协会(AEOU)——仍在运作，但受到当前局势的严重影响。社会伙伴的主要关切仍然是失去会员及其对财务状况造成的负面影响。许多工人和会员企业没有能力支付其会费。有些组织丧失了全部会费收入。与政府机构相反，除了姐妹组织的一些捐款外，社会伙伴没有从国际社会获得预算帮助。
23. 尽管出现这些困难，社会伙伴仍能够迅速作出反应，向被迫搬迁到乌克兰较安全地区的境内流离失所者和企业提供紧急援助。敌对行动爆发后，乌克兰各工会立即为难民开放了度假中心和疗养院，在劳工组织和其他组织的支持下，过去几个月提供了超过 1.3 万张床位。在劳工组织的财政支持下，雇主们向受冲突影响最严重地区的贫困人口分发了食品和药品。³⁴ 劳工组织最近决定，从经常预算技术合作储备金中拨出 50 万美元，为社会伙伴的这些人道主义援助工作提供额外支持。
24. 雇主组织和工人组织都表示，在危机时刻需要加强社会对话，因为在目前的戒严环境中其他机制是不可能运转的。它们预计乌克兰社会将在冲突后发生重大转变，这将需要它们实现自身结构的现代化，包括开发新的服务项目。它们已请求劳工组织为其会员开发新的服务项目提供支持。

► 在乌克兰实施体面劳动国别计划和发展合作活动方面的行动

25. 在冲突的最初几个月，劳工组织将重点放在人道主义援助上，以补充联合国其他机构的努力。支持劳工组织在乌克兰工作的发展伙伴同意将经批准的预算的一部分转用于人道主义援助，而不对有关协议作任何修改。³⁵ 因此，已经完成总额为 130 万美元的紧急调整用途款，并于 5 月底交付——主要用于乌克兰和摩尔多瓦工会提供的难民庇护所以及防止人口贩运和劳工剥削的活动。
26. 未来几个月计划提供的支持将继续聚焦于人道主义需求、经济稳定和保就业，所有这些领域都至关重要，这取决于在乌克兰采取干预行动的地理区域。劳工组织在同乌克兰三方成员事先协商后，继续就六个优先干预领域开展工作，包括：(a)人道主义援助；(b)将难民纳入劳动力市场和教育；(c)收入支持；(d)乌克兰安全地区的稳经济和保就业措施；(e)支持乌克兰政府的优先改革(劳动法、网上学习)；(f)支持工会组织和雇主组织。³⁶ 这些优先干预措施的部分费用可通过重新规划目前的发展合作组合来支付，数额为 1,300 万美元。现在所有发展合作项目都已重新确定用途，支持上述一项或数个优先领域。然而，还需要更多的资金。捐助方正把重点放在人道

³⁴ 《塞浦路斯航运新闻》，“乌克兰雇主联合会正在帮助企业维持运营”，2022 年 8 月 25 日。

³⁵ 加拿大、捷克、丹麦、欧盟、德国和瑞典。

³⁶ 如需详细信息，见：[劳工组织针对乌克兰危机的反应\(中欧和东欧\)](#)。

主义援助和预算支持上，而发展和重建工作才刚刚缓慢开始。最近出台了一项支持小企业搬迁到更安全地区的新举措。劳工局打算，一旦乌克兰安全局势允许安全出入和国家对口单位密切参与，就立即派出一个多领域特派团，任务是就制定一项全面举措支持一项就业密集型恢复和重建计划。

27. 最近修订《劳工法》的法律举措在工会运动中引起了对限制劳工法和国际劳工标准适用范围的担忧。2022年7月，乌克兰议会投票通过了一项旨在简化小企业劳动关系的修正案，并由总统签署成为法律。根据新的法律，250人以下企业的工人将无法得到工会的充分保护。劳工局正在分析该项新立法的细节内容，并将密切关注它在戒严法下实施的情况。
28. 劳工组织继续积极参与联合国国家工作队乌克兰的工作，并为执行最近敲定的为期18个月的临时过渡框架提供助力，该框架取代了将于2022年到期的联合国-乌克兰伙伴关系框架。《联合国过渡框架》还将为联合国的综合规划和行动奠定基础，它涵盖联合国在乌克兰的一系列干预措施，以减少人道主义需求，并通过人道主义-发展-和平关系方针保护该国的发展成果。关于联合国伙伴关系，劳工组织继续在所有相关论坛积极开展交流与合作，包括区域难民协调论坛(由难民署领导)及其工作组，以及联合国、世界卫生组织(世卫组织)和红十字运动的应急协调平台。³⁷此外，正在与联合国其他机构讨论在乌克兰的援助项目，包括与难民署、世卫组织、粮农组织和国际移民组织。

► 对次区域其他国家的影响

29. 乌克兰的军事冲突对中亚各国的经济产生了不利影响。影响是多方面的，局势仍在发展、具有高度不稳定性。尽管如此，还是发现了一些已经出现的趋势。首先，预计对俄罗斯联邦的经济制裁将迫使来自中亚的劳务移民返回原籍国，这将对劳动力市场和社会保护系统造成压力。然而，根据原籍国劳工部以及移民组织的资料，移民返回的人数没有显著增加。但预计到2022年底，这些国家的侨汇将减少20%以上。例如，在塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦，个人汇款分别相当于其国内生产总值的34.5%、32.8%和13.3%。对2022年修正后的预测显示，这三国的侨汇将大幅下降：塔吉克斯坦(22%)、吉尔吉斯斯坦(32%)和乌兹别克斯坦(21%)。该次区域各国也经历了严重的通货膨胀，尽管与世界其他地区大致相同。
30. 关于工作中的基本原则和权利，乌克兰的军事冲突可能导致人权和劳工权利、结社自由、童工劳动和强迫劳动方面的倒退，并可能造成更大的性别差距和青年失业，因为在可能的经济衰退期间，青年和妇女是最先被排除在劳动力市场之外的群体。³⁸
31. 对俄罗斯联邦的制裁还导致传统的出口贸易路线受阻，因为中亚国家大多数是内陆国家，因此依赖公路和铁路运输其出口货物，其中大部分货物都要经过俄罗斯联邦。这意味着对企业保留和创造就业机会(最终为返回的移民)和维持体面劳动的能力造成额外的负担。雇主组织要求作出

³⁷ 区域保护工作组的职权范围。

³⁸ 劳工组织，《世界就业与社会展望，2022年的趋势》。

分析，以了解趋势并制定政策措施。根据吉尔吉斯斯坦国家统计局的数据，与 2021 年同期相比，2022 年 1 月至 6 月的出口下降了 40%。在最新的报告中，乌兹别克斯坦的出口同比增长为零(2022 年 6 月)，但进口增长了 13.2%。

32. 自冲突爆发以来，劳工组织的三方成员聚焦于下列干预领域：(a)宏观经济分析、预测和政策建议；(b)支持设计和实施抗危机措施；(c)雇主/企业生存战略的设计和能力建设；(d)支持执行和遵守国际劳工标准，包括劳工权利和结社自由。三方成员提出的请求虽然与乌克兰境内的军事冲突没有明确联系，但与冲突对整个区域的经济和社会影响有一定关联。莫斯科体面劳动工作队/国家局将这些议题纳入其与劳工组织三方成员的经常性活动。此外，莫斯科体面劳动工作队/国家局已开始与移民组织驻俄罗斯联邦国家办事处对话，为劳务移民调查奠定基础，调查重点是目前在俄罗斯联邦各地就业的中亚移民工人，他们的职业可能因当前危机而面临风险。
33. 劳工组织在取代俄罗斯捐助方对促进青年就业的次区域长期项目捐款上面临挑战。在理事会 2022 年 3 月的决议之后，该项目于 2022 年 5 月终止。这导致计划中的活动(通过次区域青年就业网络开展同行学习、俄罗斯联邦的区域青年就业计划以及国家公共就业服务培训)戛然而止。作为一项解决办法，劳工局正在利用经常预算补充账户为两个国家(乌兹别克斯坦和阿塞拜疆)提供资金，继续开展优先活动，这需要重新规划在其他国家的活动。
34. 莫斯科体面劳动工作队/国家局正在实施一项新的筹资战略，以提供三方成员优先考虑的政策支持和技术干预措施，目的是帮助他们抵御当前经济衰退的后果。这一战略涉及就亟待关注的技术领域，如劳动行政管理和职业安全与卫生、社会保护和劳工权利，与现有捐助方进行沟通。这反映了这些技术领域的重要性，它们对于应对与乌克兰冲突有关的问题至关重要。该战略的另一个特点是在上述领域以及在联合国可持续发展目标联合基金的发展应急模式内，与联合国其他机构建立伙伴关系，该模式于 2022 年 7 月启动，以应对因乌克兰军事冲突而进一步加剧的全球粮食、能源和金融危机。在这一模式下，莫斯科体面劳动工作队/国家局已经与亚美尼亚、格鲁吉亚和乌兹别克斯坦的相关联合国机构合作，设计了三个积极的试点项目。

► 劳工组织工作人员在乌克兰的处境

35. 劳工组织继续在乌克兰雇用 14 名工作人员，他们在冲突前曾在基辅工作(1 名国家协调员、3 名国际工作人员和 10 名本国工作人员)。所有工作人员继续在基辅以外的安全地点工作。随着联合国于 7 月取消了基辅的外迁地位，劳工组织目前正在研究将工作人员迁回首都的选项。已拟订了劳工组织的业务连续性计划和应急计划。该计划提议分阶段让工作人员返回基辅。实施该计划将根据联合国安全标准租用视为安全的新的办公处，并购置额外的安全设备。已初步从难民署获得办公空间(合用同一地点)。劳工组织外勤安保访问团于 9 月下旬前往乌克兰，确认了新确定的办公空间足够，并建议待劳工组织高级管理层作出最后决定之后，分阶段将所有工作人员迁回基辅。
36. 另一个挑战是，劳工组织在促进三方成员和劳工组织参与应对危机、恢复和重建工作方面的能力有限。由于乌克兰团队规模太小，所能涵盖的范围有限，无法全部参与为支持乌克兰设立的

不同国家和国际协调机制，并为之提供助力。其他国家的经验表明，人道主义援助可以迅速转变为发展举措，而其他发展伙伴可能会涉及劳工组织的核心议题。一个可能的解决办法是临时增加乌克兰团队的技术和协调能力。

▶ 劳工组织体面劳动技术支持工作队及东欧和中亚国家局可能暂时迁离的备选方案

37. 在理事会于 2022 年 3 月 22 日通过该决议后，国际劳工组织暂停了对俄罗斯联邦的技术合作和援助活动。劳工局还暂停邀请俄罗斯联邦参加由理事会决定是否参加的所有劳工组织会议。其中包括技术会议、专家会议、国际劳工统计学家大会、关于充分、平等和民主参与劳工组织三方治理的三方工作组、专题讨论会、研讨会、讲习班和类似会议。该决议的规定也适用于俄罗斯申请人参加劳工组织都灵国际培训中心举办的培训活动。
38. 在编写本报告时，莫斯科体面劳动工作队/国家局有 11 个由经常预算资源供资的专业职类职位、3 名由经常预算资源供资的本国专业职类工作人员和 1 名由自愿捐款供资的本国专业工作人员。一般事务人员职类中有 7 名工作人员，由经常预算资源供资，另外 3 名由自愿捐款供资。总的来说，莫斯科体面劳动工作队/国家局在莫斯科有 25 名工作人员，持有定期或无时限合同。另外有 2 名本国工作人员持有短期合同。
39. 在编写本报告时，莫斯科体面劳动工作队/国家局仍在其目前所在地开展业务，没有在旅行限制、签证发放、使用信息和通信技术限制方面遇到重要障碍，也没有因目前情势造成完成金融交易方面的困难。该局继续向次区域各地的三方成员提供服务，没有业务问题或重大财政影响。因此，总干事认为目前没有理由就莫斯科体面劳动工作队/国家局的临时搬迁采取行动。如果当前形势恶化，需要紧急关注和采取行动，总干事将与劳工组织相关决策机关协商，确定最适当的行动举措，以保障向该次区域所有其他国家提供技术合作或援助，并对劳工组织工作人员履行必要的照护责任。还应提及的是，劳工局收到了亚美尼亚、白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦(发展合作资金的最大受益国)政府的来函，表示它们对莫斯科体面劳动工作队/国家局在其目前所在地提供的服务感到满意，并指出了继续不间断地提供援助的特别重要性以及搬迁可能产生的影响。
40. 根据理事会第 345 届会议(2022 年 6 月)的要求，劳工局在下文中介绍了详细的备选方案，包括根据决议的规定临时外迁莫斯科体面劳动工作队/国家局的预算信息。根据目前的人员配备情况，重新计算将整个团队迁至日内瓦或布达佩斯的费用，第一年分别为 565 万美元和 294 万美元。与办公室面积、设备采购、当地征聘工作人员及其家属的情况、增加的出差费用以及莫斯科现有办公房舍的租金义务有关的所有考虑因素保持不变。³⁹
41. 劳工局还计算了可能将莫斯科体面劳动工作队/国家局临时迁至该地区两个联合国中心——伊斯坦布尔(土耳其)和阿拉木图(哈萨克斯坦)——以及塔什干(乌兹别克斯坦)的增量成本，劳工组织在

³⁹ 见理事会文件 GB.345/INS/5/3，第 35 至 36 段。

塔什干有大量的发展合作项目。第一年的预算影响估计为：伊斯坦布尔，211 万美元；塔什干，273 万美元；阿拉木图，187 万美元。如劳工局 2022 年 6 月的上一份报告所述，日内瓦和布达佩斯的办公空间可以在不增加费用的情况下提供，而在伊斯坦布尔、塔什干和阿拉木图，则需要租赁足够的办公场所，每年的额外费用估计为 18 万至 25 万美元。上述所有备选方案的拟议费用意味着将莫斯科体面劳动工作队/国家局全体工作人员搬迁至上述指定地点。

42. 另一个替代办法是，只将部分国际专业工作人员临时迁至上述地点之一，而当地征聘的工作人员继续留在莫斯科的现有办公地点工作，或在有充分监督的情况下，在其工作地进行远程工作。在这种情况下，第一年的额外费用估计为：日内瓦，190 万美元；布达佩斯，104 万美元；伊斯坦布尔，78 万美元；塔什干，99 万美元；阿拉木图，63 万美元。
43. 最后，在考虑可能的搬迁时，劳工局还必须考虑，劳工组织是否具备一项为劳工组织及其工作人员或为劳工组织工作的其他人员的法律地位、特权和豁免权作出规定的东道国协议。此外，所确定的地点必须具备在该国有效运作所需要的设施，其中除其他业务要素外，包括与接受服务的国家建立充分的连通性，条件不低于给予其他联合国组织的条件；瑞士和匈牙利的情况恰好如此，它们已经建立了经过测试和核实的业务基础设施。正如 2022 年 6 月提交给理事会的报告所指出的，可能搬迁到该区域两个联合国中心或劳工组织拥有大量发展合作单位组合地点的备选方案，将需要缔结一项东道国协议，其中包括解决劳工组织在相关国家开展发展合作活动的具体需求和促进该区域内国家国内活动安排的条款。
44. 根据以往的经验，最后确定东道国协议可能需要数月的时间。在这方面，特别重要的是要考虑有关国家是否批准了联合国 1947 年《专门机构特权和豁免公约》及其与劳工组织有关的附件一。在上述三个国家——哈萨克斯坦、⁴⁰ 土耳其和乌兹别克斯坦中，只有乌兹别克斯坦是 1947 年公约及其附件一的缔约国，它于 1997 年 2 月签署了该公约。
45. 如果有必要就上述任何一种备选方案采取行动，以保障对该区域其他国家的技术合作或援助，劳工局将根据现有的机制，就对工作人员的影响与职工代表进行协商。
46. 目前，在俄罗斯联邦积极开展活动的联合国其他机构仍在该国驻留。⁴¹ 继世卫组织欧洲区域委员会于 2022 年 5 月 10 日通过决议后，第七十五届世界卫生大会通过决议，重申了欧洲区域委员会提出的大部分建议。⁴² 在这方面，应当指出，世卫组织区域委员会尚未作出关于设在莫斯科的世卫组织欧洲预防和控制非传染性疾病办事处可能迁离的决定。同时，区域管理层已作出混合工作安排。与此同时，世卫组织驻俄罗斯联邦国家办事处仍在该决议规定的范围内运作。⁴³

⁴⁰ 与哈萨克斯坦没有关于劳工组织法律地位的具体协议。2021 年，哈萨克斯坦交存了对 1947 年公约的加入书，但持有保留意见，由于保留意见的性质，联合国秘书长尚未登记，其中一项保留意见涉及对劳工组织免除关税的问题。

⁴¹ [United Nations in the Russian Federation](#)。

⁴² 世卫组织，[EUR/RCSS/CONF./2Rev.2](#)，2022 年 5 月 10 日，以及 [WHA75.11](#)，2022 年 5 月 28 日。

⁴³ 世卫组织，[A75/A/CONF/6](#)，2022 年 5 月 23 日。

▶ 决定草案

47. 鉴于 GB.346/INS/14 号理事会文件概述的乌克兰事态发展以及国际劳工组织(劳工组织)第 344 届会议(2022 年 3 月)通过的关于从国际劳工组织权责的角度看俄罗斯联邦入侵乌克兰之决议, 理事会:
- (a) 注意到本文件中提供的信息;
 - (b) 重申最深切关注俄罗斯联邦在白俄罗斯政府的协助下对乌克兰的持续侵略, 以及这种侵略对乌克兰的三方成员——工人、雇主和民主选举的政府——以及对乌克兰以外的劳动世界造成的影响;
 - (c) 再次敦促俄罗斯联邦立即无条件停止侵略;
 - (d) 敦促俄罗斯联邦履行其批准劳工组织各项公约所承担的各项义务, 其中包括经修正的《2006 年海事劳工公约》, 特别是关于海员遣返和获得医疗保健方面的规定, 以及《1960 年辐射防护公约》(第 115 号), 关于工人在工作过程中受到电离辐射方面的规定;
 - (e) 注意到暂停向俄罗斯联邦提供技术合作和技术援助, 包括终止公私伙伴关系项目, 并暂停邀请俄罗斯联邦参加劳工组织所有酌情决定的会议, 包括劳工组织都灵国际培训中心提供的培训活动;
 - (f) 衷心感谢劳工组织在中欧和东欧以及乌克兰的工作人员为支持乌克兰的三方成员所做的持续努力, 以及乌克兰雇主组织和工人组织的支持和志愿工作;
 - (g) 继续表示坚定不移地支持乌克兰的三方成员, 并要求总干事继续对乌克兰三方成员的需要作出回应, 扩大劳工组织的资源筹措工作;
 - (h) 注意到包括预算信息在内的详细备选方案, 以及总干事就体面劳动技术支持工作队和东欧和中亚国家局(莫斯科体面劳动工作队/国家局)的临时搬迁作出的考量, 并要求总干事继续监测莫斯科体面劳动工作队/国家局的业务能力, 以保障对该次区域所有国家的技术合作或技术援助;
 - (i) 要求总干事继续监测俄罗斯联邦入侵乌克兰对劳动世界的影响, 并根据该决议向理事会第 349 届会议(2023 年 11 月)报告进展情况。